

环保督政约谈机制分析：以安阳市为例

葛察忠¹, 翁智雄^{1,2}, 李红祥¹, 郝春旭¹

(1. 环境保护部环境规划院, 北京 100012; 2. 杭州电子科技大学, 杭州 310018;)

摘要 环保督政约谈制度是环保新常态下的一项制度尝试。本文以安阳市作为案例点, 从约谈的法律依据、整改措施等方面对环保督政约谈制度进行了研究。研究发现环保督政约谈制度有一定的法律基础, 在国外和国内许多行业也有类似的实践, 实施该制度以来已取得一定成效, 但也存在部分措施行政色彩较重、长效机制缺乏、环境问题责任界定不清等问题。文章提出了要明确政府部门职责, 提高环保执法能力并建立“尽责免责”机制, 要创新约谈模式, 试行“党政同责”和“部门问责”, 强化整改措施落实, 加大信息公开并加强监督和跟踪评估, 逐步建立环保“阳光”约谈的长效机制等建议。

关键词 环保; 环保督政约谈; 安阳市

中图分类号: X321

文献标识码: A

文章编号: 1674-6252 (2015) 04-0056-06

Implication of Administrative Talk to Environmental Supervision in China: a Case Study of Anyang City

Ge Chazhong¹, Weng Zhixiong^{1,2}, Li Hongxiang¹, Hao Chunxu¹

(1. Chinese Academy for Environmental Planning, Beijing 100012;

2. Hangzhou University of Electronic Science and Technology, Hangzhou 310018)

Abstract: Environmental Supervision Talk is a system try under the new normal environmental protection. Taking An yang city as a case, this paper conducted the research on the environmental supervision talk from the aspects such as legal basis, required measures and procedures. We found that the environmental supervision talk has a certain legal foundation and some similar practical experience both in domestic and abroad. Since the beginning of the environmental supervision talk, cities that were talked by MEP have achieved some positive progress. However, problems that mainly including the command & control feature of the administrative measures, the lack of long-run mechanism and unclear list of environmental responsibility etc. are still exist. This paper proposed that it's urgent to make clear allocation of the environmental responsibilities of each government departments, improve capacity of the law enforcement supervision, establish the “duty exemption” if governmental staff are dutiful. Meanwhile, innovate the existing environmental supervision talk mode, try to let the administration head and party head to share the same duty for environmental protection, strengthen the implementation of various measures, enlarge information disclosure and enforce supervision and tracking assessment, a long-term transparent mechanism for environmental supervision talk should be gradually established.

Keywords: environmental protection; environmental supervision talk; Anyang city

引言

环保督政约谈是行政约谈制度的一种形式。随着我国经济社会进入新常态, 环境承载能力达到或接近上限, 环境形势日趋复杂且出现一些新情况和新变化,

与之相关的环境保护也出现了新的阶段性特征和趋势性变化。在环保新常态下, 公众对环境问题的关注度不断提高, 许多媒体也介入到环境问责的信息披露中, 因此, 环保督政约谈已成为适应环保新常态, 落实新

作者简介: 葛察忠 (1965—), 男, 环境保护部环境规划院研究员, 主要研究方向为环境经济政策。责任作者: 翁智雄

(1989—), 男, 环境保护部环境规划院, 硕士, 主要研究方向为资源与能源经济、环境经济政策。

《环境保护法》，加快环境管理战略转型，推进政府环保目标责任制的有力抓手。它使“监督执法只瞄企业”逐渐转变为“监企督政，督政为先”，由“区域限批、考核追责”的“对抗型”机制向“环保约谈，落实整改”的“合作型”机制转变，有助于形成新型环境监管模式，推动落实地方政府环保目标责任制。然而，实践中也出现了部分地方政府在约谈后采取超越法律法规的“过激行为”、相关的问责机制不健全、约谈强制约束力不够等问题。2014年以来，环境保护部先后对11个地级市的行政负责人开展了约谈实践。为更好地评估这些实践效果，我们结合案例从约谈的法律基础、约谈的措施、约谈的程序、约谈的长效机制等方面对我国的环保督政约谈制度开展研究。

1 行政约谈制度的法律基础与国内外实践

行政约谈制度在我国有一定的法律和行政法规基础，尤其是在党政领导干部考核与任用中有关的行政性法规较多。在环保领域，新《环境保护法》为环保督政约谈制度的实施提供了依据。从实践来看，国外在税务领域较多地运用行政约谈制度，国内则被广泛运用于税务管理、物价管理、质量安全监督、消费者权益等领域^[1]。

1.1 行政约谈制度的法律与行政法规基础

行政约谈制度在我国已有一定的法律与行政法规基础，尤其是在各级党政领导干部任用与考核方面应用较多。2014年新修订的《党政领导干部选拔任用工作条例》第16条第2款规定，民主推荐中需要经过“个别谈话”推荐，即约谈是党政领导任用的必经环节。《地方党政领导班子和领导干部综合考核评级方法（试行）（中组发〔2009〕13号）》第23条规定：个别谈话包括结合民主推荐进行的个别谈话、到考察对象在地方或者分管部门（单位）进行的个别谈话，以及同考察对象本人的谈话，主要深入了解地方党政领导班子建设和领导干部德才素质及现实表现。行政约谈制度已成为党政领导干部任用与考核的重要方式，对于选贤任能、党内监督发挥了重要的作用。

行政约谈制度也逐渐被应用于环保领域。新《环境保护法》为环保督政约谈制度奠定了一定的法律基础，行政法规为督政约谈提供了行动指南。一方面，新《环境保护法》作为上位法，为相关的行政法规、地方性法规、行政规章的制定提供了上位法依据。该法第10条规定：国务院环境保护部门，对全国环境

保护工作实施统一监督管理；县级以上地方人民政府环境主管部门，对本行政区域环境保护工作实施统一监督管理。另一方面，行政性法规明确了环保督政约谈的实施细则，从督查事由、督查方式等方面为环保督政约谈的具体实施提供了行动指南。如2015年4月，环境保护部印发的《环境保护部约谈暂行办法》从法律法规、政策规划、环境管理目标、环境影响、环境执法等方面对约谈范围进行了限定。2014年年底颁布的《环境保护部综合督查工作暂行办法》则明确环保综合督查工作由“督企”逐渐过渡到“督企与督政并重”。此外，环境保护专项行动计划也进一步明确了环保中政府的目标任务和责任追究。如2015年4月国务院发布的《水污染防治行动计划》第9条第32款指出要进行分流域、分区域、分海域的目标任务考核，对未通过年度考核的情况，要约谈省级人民政府。环保督政约谈有一定的法律和政策法规基础，但法律层面的界定仍然较为笼统与模糊，以环保督政约谈为抓手的多部门约束、问责与考核相结合的制度性规范仍未建立。

1.2 行政约谈制度的国内外实践

行政约谈制度在国外有一定的实践，主要表现为税务约谈制度，尤其在加拿大、澳大利亚、德国、瑞典等国较为普遍，它已逐渐成为税务审核的一项重要制度。加拿大的税法规定，当地税务部门在对评税通知书有异议的情况下，可派专人就税务情况与纳税人进行约谈，通过调查、核实，尽量与纳税人达成一致协议^[2]。澳大利亚基础税务审计形成了一项“桌面审计”制度^[3]，在税务当局对纳税人报表存有疑议的情况下，可约请纳税人到税务局进行当面谈，帮助纳税人了解税收法规，责成补税。当然，纳税人在约谈过程中若对审计结果有异议也可进行申辩。德国税法规定，对税收实施有异议的情况，税务机关可通过审计以及约请企业负责人参加专题报告会的形式，与企业间达成有关协议^[4]。瑞典的税务稽查制度中，明确规定案头审查和正规税务稽查活动可进行约谈。

在国内，行政约谈制度最典型的是香港特别行政区的“喝咖啡”制度，后来在我国的土地监管、食品安全监管等领域被广泛运用。“喝咖啡”制度起源于香港廉政公署（ICAC），它是一个向特别行政长官负责的反腐诉廉的独立机构，在成立之初聘请了英国的一位资深警务人员，此人出于文化习惯会请证人或控人喝咖啡，后来“喝咖啡”逐渐成为反腐的代名词。

“喝咖啡”制度的社会示范效应十分明显,通过该制度使社会逐渐形成对贪腐人员的意识性警觉,并产生强大的威慑作用,推动社会形成崇尚廉政的风尚。后来,在我国土地监管、食品安全监管等部门也逐渐形成行政约谈制度。2008年,国土资源部和监察部、人力资源和社会保障部曾联合发布《违反土地管理规定行为处分办法》,将违法占地问题纳入对地方官员的问责体系之中。2009—2010年,国土资源部就城市用地指标问题先后约谈了12个城市的行政一把手。食品安全监管部门的约谈稍微晚一点,其中标志性的为《食品药品安全责任约谈办法(征求意见稿)(食药监法函〔2011〕63号)》,该办法明确了约谈事由、约谈对象、约谈程序和约谈方式等内容^[5]。

2 河南省安阳市环保督政约谈案例分析

环境保护部针对区域环境问题对区域主要负责人进行约谈并向社会公开,是环保“督政”的一项重要举措,使环保工作从督查企业逐渐转向给企业与政府同时“动刀子”,形成“查督并举、以督政府为主”的环境问责的新常态。环保部实施约谈制度已有近10年时间,但对区域主要负责人进行约谈则主要从2014年开始,截至2015年4月,衡阳、六盘水、安阳、昆明、沈阳、哈尔滨、沧州、临沂、承德、驻马店、保定等11个城市先后被环保部约谈。

2.1 案例点约谈情况基本概括

安阳市地处河南省最北部,毗邻京津冀大气污染重点防控区,是典型的重工业城市。由于经济发展方式比较粗放,长期以来经济过度依赖资源消耗,形成众多高耗能、高污染企业,局域性、结构性的大气污染严重。

2014年11月4日,环境保护部华北环境保护督查中心就大气污染防治工作约谈了安阳市政府主要领导人,并对安阳市启动了挂牌督办。从约谈纪要来看,安阳市的环境问题主要有两方面:一方面,大气污染防治工作力度不够,机制措施跟进不到位。机制措施上,防治工作协调联动机制、监督考核和追责机制等不完善。责任落实上,环保人员对防治工作的主动性不强,责任落实不到位。同时,扬尘治理、机动车污染防治、燃煤散烧整治、“土小”企业取缔等工作尚未开展。另一方面,部分地区大气污染情况突出,首次督查整改落实不到位。华北环境保护督查中心对安阳市大气污染防治暗查过两次,第二次督查时发现安

阳县、林州市的大气污染仍然较为严重,部分乡镇的钢铁、水泥等重化工企业以及缺乏环保设施的“土小”企业大量存在,局域性环境污染明显。同时,企业偷排现象依然发生,部分乡镇的道路扬尘等面源污染严重。

针对上述督查发现的问题,督查中心对安阳市提出了限期整改的具体要求,笔者对其进行了概括,大体上有两点要求:第一,督查中心要求安阳市加强对工业企业的环保监管,将大气污染防治作为调结构与转方式的重要抓手,对区域内典型污染企业依法严肃查处,对全市范围内的钢铁、焦化、水泥等重污染行业开展环境大排查。第二,督查中心从任务分解落实的角度出发,要求安阳市将整改任务分解落实到具体项目、单位、企业和具体责任人员身上,使目标具体化、量化、时限化,建立起一套监督考核和责任追究机制。

2.2 安阳市多措并举推进企业环境问题整改

环境保护部约谈后,安阳市政府下大力气推进整改工作的落实。通过成立专门的行动指挥部,加大环保资金投入,严格排查和诊断企业问题。通过实施“环境监管三大员”、企业复工“三道关”等制度,加大对企业污染问题的全面监管力度,落实对各级有关部门的领导干部考核制度,多措并举推进企业整改。

第一,安阳市政府成立专门的行动指挥部,实施“蓝天工程”行动计划,建立“环境监管三大员”、企业复工“三道关”等制度,形成“落责—考核—监督”相配套的管理办法。环境保护部华北环境保护督查中心对安阳市相关环境问题曝光后,安阳市召开各县(市)区动员大会,成立专门的“蓝天工程”指挥部,下设产业结构调整、工业污染防治、面源污染治理、机动车污染防治、秸秆禁烧和城市河流清洁等6个分指挥部,从三方面开展工作:一是以问题为导向,列出问题清单,明确责任任务,细化工作措施,提出整改要求,将问题和责任分解到有关县(市)区和部门。二是将环保压力传导至基层,将目标任务与领导干部的考核挂钩,实施“环境监管三大员”制度,县环保局执法人员为“指导员”,乡镇干部为“监督员”,包村干部和村环保专干为“管理员”,分包企业,层层督导,每月12日定期召开环保监管人员述职大会。三是由市环监局组成9个督查组、由指挥部成立10个现场督导组,分别对各级有关部门、企业现场的工作进行不定期、不定点的检查,明确规定企业复工的

“三道关”：第一道关为乡镇负责人检查手续是否齐全，第二道关为工信、发改委等有关部门到企业复核，第三道关为环保部门考察环保实施是否齐全。

第二，加大政府与企业的共治治理资金投入，通过严格的手续排查与诊断企业问题，分门别类且有重点地落实整改。县乡两级政府和企业进一步加大治理资金投入，目前已投入资金约 2.9 亿元。地方环保部门逐一排查和诊断企业问题：一是经现场核查符合环保标准的企业，报当地政府或管委会审核同意，并经当地主要领导、分管领导和环保局局长签字，加盖当地政府或管委会印章后，报送市指挥部备案，对这一类企业重点抓好环保设备的安装、运行、提升和监管工作。二是对“土小”企业、非法企业，严格按照“拆除厂房设备、清除原料和产品、断水断电、恢复原貌”的标准整治到位。对于停产期间污染治理不到位、环保设施不齐全、污染不稳定达标等现象，未经彻底整改和联合验收不允许其恢复生产。三是对石料、铁合金等行业的企业，主要开展关停和整合，对不符合恢复生产条件的企业，当地政府或管委会继续监督其停产整改，对建筑企业复工，由市建筑局负责审核，并报送指挥部备案。

2.3 安阳市整改后取得的初步成效与存在的问题

安阳市被挂牌督办后，通过企业停产整治、多部门联合执法、建立源头管控机制等措施，使局域性、结构性的大气污染得到一定的遏制。2015 年 1 月 1 日至 3 月 31 日，安阳市区空气质量优良天数同比增加 3 天，重度及严重污染天数同比减少 9 天，PM₁₀、PM_{2.5} 日均浓度同比分别下降 3.0% 和 8.7%。通过曝光处罚、挂牌督办、断电停产、深度治理等高压政策和措施，倒逼重点行业、企业下决心转型升级。目前，已对 11 个行业的 553 家企业进行了大气污染深度治理，其中 393 家（占比 71%）基本完成任务，4 家焦化企业进行了深度脱硫提标改造，新建集尘罩 500 余套，改建地面除尘站 6 座，4 家水泥熟料企业烟气脱销工程建成投运，25 家水泥粉磨站建设了原仓库。

约谈后，安阳市委市政府对环境保护工作更加重视，采取强化措施，统筹协调，加大投入，落实责任，以约谈为抓手，推动产业结构的优化升级，推进政府环保目标责任制的落实。然而，在调查中笔者也发现了诸多需要完善和解决的问题，这些不仅是安阳市的个别问题，也是全国多数地方普遍存在的问题，主要有以下几个方面：

第一，约谈后采取的部分措施带有较浓重的行政色彩，甚至有些程序和手段超越法律与行政法规的授权，约谈直接或间接地引发了部分地方政府的一些“过激”行为，上级环保部门在约谈地方政府时若缺乏长效配套机制和合理的责任清单，可能会对地方政府的环境管理产生一定的“误导”。一是部分地方政府对约谈的重视仍然体现为“抓典型、免官员”，将约谈理解为一场“责任风波”，僭越合规程序的行政免职现象大量存在。部分地方政府仍延续“有事情先拿下主管一把手”的传统管理思维，将官员免职“打造”成向社会或上级政府表明环境治理决心的“宣言书”，或“升级”成暂时性转移公众注意力的“障眼法”。以安阳市为例，被约谈后安阳县和市直部门 33 名责任人接受党纪政纪处分，如果这些责任人都有违法或违规行为，对其进行处分是合理的，但如果地方政府只是为了暂时缓解上级环保部门约谈后产生的社会压力，而缺乏对免职人员的责任调查，那么它就是直接僭越合规程序而开展的不合理免职。二是约谈后地方政府采取的一些强制性的措施和手段不符合法律法规的要求。约谈后采取的“挂牌督办”本是给地方政府一定的压力，却成了扣在地方政府或环保部门头上的“紧箍咒”，也被部分地方政府或环保部门误解为向企业动刀子的“尚方宝剑”。为解决约谈中的专项整治问题，安阳市对企业采取了强制关停、对污染问题排查的手段，尤其在 APEC 期间，采取 24 小时驻厂监督、切断生产供电等超常规措施，拆迁工地等 395 家企业全部停止生产与施工。从法律法规层面来讲，这些超常规的措施对合法企业的合法权益造成了损害，也超越了法律法规的授权。从实施效果来讲，通过这些强制措施，短期内可以抑制污染物的扩散，对污染治理起到一定作用，但建筑工地扬尘、道路扬尘治理、露天料堆、建筑垃圾等问题容易反弹，长效的监管、治理措施与手段仍然比较缺乏。

第二，环境问责清单界定不清晰，问责、追责、问责和亮责的全链条责任机制不完善的问题十分突出，上级环保部门对下级环保部门的环保责任关怀机制缺乏。包括安阳市在内的 11 个被约谈城市，目前仅约谈政府一把手和环保局长，导致多地约谈结束后首先问责当地环保局长，且问责常常又止步于处罚环保部门，使环保部门成为环境保护的“单一”主体，这种为平息突发性的环境问题采取的行政指令式的“非常手段”的现象不仅在安阳甚至在全国仍普遍存

在。而实际调查中,笔者发现一个区域的环境问题涉及很多部门,如矿山环境问题涉及国土部门、道路或工地扬尘涉及交通和住建部门等,只给环保部门“打靶子”不仅难以理顺责任主体,还导致地方环保局领导辞职,存在“我不干”比“我干不好”强等消极思想,影响了环保队伍的稳定。

第三,在环保新常态下,环保人员的工作心态、方式、手段等仍处于调整适应阶段,主动应对当前和未来一段时间内严峻的环保压力、探索和创新环境管理方式的能力依然不足。总体上,地方环保队伍是团结而有执行力的,对主要污染物总量控制、重点流域的污染治理等起到了重要的作用。然而,随着环境形势的严峻性越来越凸显,特别是约谈后随之跟进的“挂牌督办”、“限期整改”、“区域限批”等强制性措施和手段给了地方环保部门很大的压力。一线的环保人员既要对重点污染企业、重点污染源进行查处,也要开展对所有企业的污染问题大排查,工作任务、工作强度以及工作内容等远远超出约谈前。同时,环保系统工作人员的数量不足,安阳市下的某个县局的工作人员包括临时工在内仅为29人,拥有专业识别企业污染问题、排查污染源头、制定解决污染问题方案的专业性人才更是缺乏。从目前来看,基层环保人员的数量、素质、装备等与高压式的环保要求难以匹配。

第四,约谈本身难以对约谈对象形成强制性约束,仅仅依靠媒体公开而缺乏相应的配套政策未能保证约谈的实效性。环保督政约谈主要包括约谈本身和约谈后实施的《约谈整改要求》。从约谈本身来看,是行政机关为了实现其行政目的而采取的柔性行政行为,不依赖于行政机关自身的强制约束力,无法要求被约谈对象绝对服从履行,从本质上来讲是一种特殊的行政指导行为,没有直接的法律效力。从《约谈整改要求》来看,它是基于约谈后双方的意思表示,由于是双方的“谈判”结果且最近几次的约谈都有主流媒体曝光,总体上来看《约谈整改要求》受到了地方政府的重视。但若没有像“区域限批”等强制性处罚配套措施以及媒体与公众的披露跟进,就会出现地方政府消极应付的情况,约谈的11个城市中之前已出现过这种现象。

另外,约谈对当地的社会经济影响有待进一步评估。约谈后的整改对地方经济是一种“阵痛”,倒逼地方政府淘汰一批落后产能,推进企业改进工艺流程、引进节能设备。但是,如果整改只是成为一项阶段性的任务,那么产业转型、寻找新的经济增长点的目标就难以实现。

3 推动建立环保“阳光”约谈制度的政策建议

明确约谈制度的定位,将约谈逐步融入环境管理体系中,作为“十三五”时期环境管理的新手段和对党政环境问责的一项长期性制度。部分地方政府对约谈制度仍然抱着“看看动静”的心态,约谈期内重视,摘牌后回落到起点。因此,国家层面应该将约谈制度作为一项长期性的制度来抓,约谈总体上是有助于推进环境质量改善的,要明确约谈既是解决地区典型环境问题的“振痛剂”,也是加快转变地方政府和环保部门传统环境管理思维、主动适应环保新常态的“催化剂”,更是嵌入我国环境管理体系并推动其他环境管理制度发挥作用的“融合剂”。“十三五”时期,我国的环境问题呈现出明显的结构型、复合型和压缩型特点,环境管理要做严做实,不能简单地将约谈制度作为一个“杀手锏”,而要将其与立法、执法、监督、问责等相匹配,与党政问责相适应。

明确政府部门职责,提高环保部门严格执法的能力,建立环保执法“尽责免责”机制。虽然环保系统人员应主动承担环保的压力与责任,但环境问题的特殊性决定了目前仅约谈政府一把手和环保局长是不够的。首先,对环保系统工作人员出现失职、渎职以及滥用职权等行为,且对污染造成的后果负有不可推卸责任的情况,要依法采取严厉的问责措施。其次,对工作人员监测、执法、监督到位的情况,要依据调查取证进行研判,即使在被约谈时本地区环境存在问题,也要予以免责,为地方环保部门建立一个明确的环保责任清单,设定不同情境下的免责条款。最后,要厘清环保部门与其他部门的职责,尽快建立多部门的动态联动机制,强化分区域的多部门联防联控机制。

创新约谈模式,试行“党政同责”和“部门问责”,强化整改措施落实,加强监督和跟踪评估,通过媒体与公众的监督加大信息公开。一是要将约谈对象由地方政府一把手、环保局长适度扩大到发改委等部门党政负责人,明确环境保护的“党政同责、一起负责”,建立健全中央、省(直辖市)、市、县(市、区)多级衔接的环保约谈机制,明确环保约谈中涉及的干部责任人、责任事由和追究结果。二是依托媒体同步向社会公开约谈内容,视情况邀请人大代表、政协委员、群众代表参与约谈以及后续的整改评估,全面推进“阳光”约谈。

以约谈为重要抓手,健全包括区域限批、挂牌督办等措施在内的短期“督政组合拳”,逐步建立环保“阳光”约谈的长效机制。从调查的情况来看,实施“区

域限批”等强制性的惩戒手段能对地方政府形成强大的威慑力。因此，一方面要以约谈制度为重要抓手，建立约谈与限期治理、挂牌督办、区域限批、干部责任追究的联动机制。另一方面应根据不同的约谈事由和程度建立长期的整改落实机制，如建立环境责任权力清单，实施党政考核晋升以及后期整改跟踪评估等长效机制，为约谈制度的长期实施建立制度性规范。同时，在约谈“回头看”的基础上，开展环保约谈制度的实施绩效评估，根据不同阶段的环保工作特点对约谈制度做出适时调整和升级。

参考文献

- [1] 郭少青. 环境行政约谈初探[J]. 西部法学评论, 2012 (4): 1-8.
- [2] 刘运毛. 加拿大税务审计制度探析及启示[J]. 税务研究, 2008 (5): 90-91.
- [3] 李忠. 税务稽查税收遵从风险管理模式的构建研究[D]. 山东: 山东大学, 2009.
- [4] 倪维. 税务约谈制度法制化建构之研究[D]. 北京: 中国政法大学, 2008.
- [5] 王贵松. 食品安全约谈制度的问题与出路[J]. 中国改革, 2011 (11): 84-86